VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 41)
z dnia 5 kwietnia 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 41)

5 kwietnia 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 17/16; K 14/16; SK 12/16.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Paweł Daniluk, Andrzej Herbet, Marzena Laskowska, Krzysztof Oplustil** – eksperci z BAS oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Szczególnie witam pana dyrektora Wojciecha Arndta wraz ze współpracownikami.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Uwag do niego nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Dziś mamy wyłącznie sprawy trybunalskie. Pierwsza ma sygnaturę SK 17/16. Czy pan poseł Andrzej Matusiewicz zechce w tej sprawie zabrać głos? Tak. Proszę bardzo, oddaję głos panu posłowi.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 17/16 dotyczy skargi konstytucyjnej. Zrodziła się ona w takim stanie faktycznym, że przed Sądem Okręgowym w Bielsku była prowadzona sprawa karna przeciwko sprawcy o nazwisku Moroń o przestępstwo z art. 197 § 3 Kodeksu karnego, tj. przestępstwo seksualne w stosunku do małoletniego. Sprawca został skazany na karę sześciu lat pozbawienia wolności. W tym wyroku sąd okręgowy orzekł również środek zabezpieczający w postaci umieszczenia sprawcy w szpitalu psychiatrycznym po zakończeniu kary pozbawienia wolności. Wyrok został utrzymany przez Sąd Apelacyjny w Katowicach.

Wpłynęła skarga konstytucyjna pełnomocnika z urzędu, który zarzucił niezgodność tych przepisów, na które się sądy powołały, tj. art. 93b § 3 i art. 93g § 3 k.k. Pozwolę sobie przypomnieć brzmienie tych przepisów.

Przepis art. 93b § 3 k.k. stanowi: „Środek zabezpieczający i sposób jego wykonywania powinien być odpowiedni do stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić, oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia, a także uwzględniać potrzeby i postępy w terapii lub terapii uzależnień. Sąd może zmienić orzeczony wobec sprawcy środek zabezpieczający lub sposób jego wykonywania, jeżeli poprzednio orzeczony środek stał się nieodpowiedni lub jego wykonywanie nie jest możliwe”.

Z kolei drugi z kwestionowanych przepisów – art. 93g § 3 k.k. brzmi: „Skazując sprawcę określonego w art. 93c pkt 3 [tj. sprawcę przestępstwa stypizowanego w art. 148, czyli zabójstwo, art. 156 – ciężkie uszkodzenie ciała, art. 197 – gwałt i inne przestępstwa związane z zaburzeniami preferencji seksualnych] na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, karę 25 lat pozbawienia wolności lub karę dożywotniego pozbawienia wolności, sąd orzeka pobyt w odpowiednim zakładzie psychiatrycznym, jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że skazany popełni prze-

stępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej w związku z zaburzeniem preferencji seksualnych”.

Na jakich wzorcach konstytucyjnych oparto się, wnosząc tę skargę? Skarżący wnosi, że te artykuły są niezgodne z art. 42 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten sprawca, który popełnia czyn zabroniony, który jest przestępstwem w okresie popełnienia go. Powstaje pytanie: Jak rozumieć odpowiedzialność karną? Czy jest to tylko stosowanie zasadniczej kary pozbawienia wolności, czy również stosowanie środków zabezpieczających, które niejednokrotnie pozbawiają wolności osobę, które już karę odbyła.

Skarżąca pani mecenas, występująca w imieniu sprawcy, uważa, że zastosowanie tego przepisu jest za szerokie, że powinno się ograniczać tylko do kary zasadniczej, czyli pozbawienia wolności, i nie dotyczyć jeszcze dodatkowych środków zabezpieczających.

Podobnego zdania jest rzecznik praw obywatelskich, który przystąpił do tej sprawy. Stał się jej uczestnikiem i przytacza orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Oczywiście te orzeczenia, które odpowiadają temu stanowi faktycznemu, bo są również odmienne orzeczenia ETPC w tym zakresie.

Drugi wzorzec konstytucyjny dotyczy art. 47, który mówi o ochronie życia prywatnego. Zgodnie z nim ma się na uwadze życie osobiste, rodzinne, a nawet towarzyskie. Zostanie tego pozbawiona osoba, która odbędzie karę pozbawienia wolności sześciu lat, jeżeli zastosowano jeszcze środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Oczywiście, w wyroku jest jeszcze zalecenie dotyczące odpowiedniej terapii, określonych zajęć terapeutycznych w szpitalu psychiatrycznym.

Te dwa wzorce są stosowane w połączeniu z wzorcem z art. 31 ust 3, czyli zasadą proporcjonalności. To jest tylko kwestia wyważania tych wartości, bo z jednej strony jest ochrona porządku publicznego, ochrona praw i wolności innych osób, które niejednokrotnie są zagrożone przestępczym działaniem tych sprawców, którzy odbyli już karę pozbawienia wolności, a z drugiej są prawa osób, które odbyły karę.

Chcę nawiązać do stanowiska Sejmu i do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2016 roku, który rozpoznawał skargę dotyczącą ustawy o tzw. bestiach, czyli ustawy mówiącej o zapobieganiu przestępstwom popełnianym przez osoby, które mają zaburzenia psychiczne. Są one umieszczane w krajowym ośrodku, który prowadzi specjalną działalność socjalizującą. W tym przypadku nie jest to stan identyczny, że były badane identyczne wzorce konstytucyjne, bo w tamtych sprawach chodziło tylko o zaburzenia psychiczne bez określonych preferencji seksualnych. Przypomnę, że TK orzekł, iż przepisy ustawy „o bestiach” są zgodne z konstytucją.

Taka sama jest propozycja stanowiska Sejmu, zaprezentowana w tym projekcie. Takie samo jest też stanowisko prokuratora generalnego. Natomiast odmienne jest stanowisko rzecznika praw obywatelskich, który uważa, że przepisy art. 93b § 3 i art. 93g § 3 k.k. są niezgodne z wzorcami przywoływanymi przez skarżącego, tzn. z art. 42 i art. 47, w związku z zasadą proporcjonalności i zasadą demokratycznego państwa prawa, a przede wszystkim z zasadą poprawnej legislacji.

Powiem bardziej szczegółowo, że zasady stosowania tego przepisu są niedookreślone, bo każe on rozstrzygać sądowi o przyszłym przestępstwie i stwierdzać, czy jest znaczny stopień szkodliwości czynu, który jeszcze nie został popełniony.

Myślę, że najważniejsze sprawy podałem. Jeżeli przedstawiciel Biura Legislacyjnego chce uzupełnić, to proszę bardzo. Dalej w to nie wchodziłem, bo tam są niuanse dotyczące sensu, jeżeli chodzi o stanowisko rzecznika praw obywatelskich. Uważam, że najistotniejsze jest stanowisko Sejmu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo panie pośle. Otwieram dyskusję nad tym punktem. Czy są pytania? Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych.

Przechodzimy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa o sygnaturze K 14/16. Pana posła Roberta Kropiwnickiego nie widzę. W związku z tym proszę pracownika Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie stanowiska. Proszę panie mecenasie.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Krzysztof Oplustil:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym została zainicjowana wnioskiem Rady Miasta Krakowa, która zaskarżyła cały szereg przepisów o działalności leczniczej. Ostatecznie TK dopuścił do rozpoznania merytorycznego przepisów art. 60 w związku z art. 59 ust. 3 i 4 oraz art. 216 ustawy o działalności leczniczej. Jako wzorce konstytucyjne zostały powołane art. 68 i 16, a także art. 163 i 166 konstytucji.

Mówiąc w skrócie, Rada Miasta Krakowa zakwestionowała przepisy, które przewidują likwidację lub przekształcenie, zmianę formuły organizacyjno-prawnej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, tzw. SPZOZ, w przypadku, w którym ma on ujemny wynik finansowy. Zaskarżone przepisy przewidywały, że podmiot tworzący, czyli jednostka samorządu terytorialnego, ma do wyboru, albo pokrycie tego ujemnego wyniku, albo wydanie zarządzenia lub uchwały o zmianie formuły organizacyjno-prawnej bądź o likwidacji SPZOZ. To kwestionuje Rada Miasta Krakowa twierdząc, że zaskarżone przepisy ingerują w gwarantowane konstytucyjnie władztwo publiczne jednostki samorządu terytorialnego, bo uniemożliwiają jej wykonywanie tego władztwa. Przede wszystkim jednak naruszają wzorzec konstytucyjny, jakim jest zasada równego dostępu obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dodatkowo skarżący wskazuje, że ust. 3 i 4 art. 68 konstytucji przewidują specjalną ochronę kobiet w ciąży, osób niepełnosprawnych i dzieci. Rada miasta wskazuje, że w przypadku, gdy w danej gminie funkcjonuje tylko SPZOZ, to jego likwidacja oznaczałaby brak dostępu członków wspólnoty do świadczeń opieki zdrowotnej.

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia tej sprawy ma okoliczność, że zaskarżone przepisy zostały zmienione ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej. Można się jednak zastanawiać, czy zmiana przepisów doprowadziła do uchylenia tej normy, dlatego że alternatywa, o której wspomniałem, likwidacja lub przekształcenie, została co do zasady utrzymana. Jednak w sposób istotny zmieniono inne przepisy, przede wszystkim wydłużono z 3 do 9 miesięcy termin, w którym jednostka samorządu terytorialnego ma podjąć decyzję o pokryciu ujemnego wyniku finansowego. A przede wszystkim z tego powodu wnioskodawca stwierdzał, iż tak krótki termin uniemożliwia planowanie budżetowe.

Zmiana ustawy wzmocniła instrumenty umożliwiające tzw. nadzór właścicielski, wprowadziła obowiązek raportowania przez kierowników SPZOZ o sytuacji ekonomiczno-finansowej, wprowadziła obowiązek wdrożenia planu naprawczego, a przede wszystkim zniosła zakaz tworzenia nowych SPZOZ. To był główny argument wnioskodawcy, iż ustawa w poprzednim brzmieniu zakazywała tworzenia nowych SPZOZ. W związku z tym, gdy zlikwidowano taki SPZOZ, to świadczenia nie mogły być udzielane.

Jeżeli chodzi o analizę formalno-prawną, to w naszym stanowisku proponuje się umorzenie rozprawy w zakresie, w jakim wnioskodawca wskazuje na tzw. pominięcie legislacyjne. W istocie nie mamy tu do czynienia z pominięciem a z tzw. zaniechaniem ustawodawczym, które leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca chce, żeby niektóre kwestie były uregulowane w ustawie, a TK nie jest władny rozpoznawać takich wniosków. W tym zakresie proponuje się, w zakresie zarzutów dotyczących braku dokładnego określenia przesłanek likwidacji albo przekształcenia, umorzenie postępowania.

Jeżeli chodzi o analizę zgodności, to, zwłaszcza w związku z art. 68, który został podniesiony, w związku z zasadą równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wskazuje się, że nawet likwidacja SPZOZ nie narusza tego przepisu, ponieważ z innych ustaw regulujących system opieki zdrowotnej, ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, wynika, że te świadczenia mogą być wykonywane również przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Chodzi o tzw. system świadczeń gwarantowanych, dostępny na podstawie umowy o finansowanie, zawartej z jednostką

samorządu terytorialnego. Jest tam przepis, że pierwszeństwo ma ten podmiot, który jest SPZOZ bądź spółką z większościowym udziałem samorządu. Ma on pierwszeństwo w zawarciu umowy o finansowaniu tych świadczeń. Jednak, gdy takich podmiotów nie ma, to można zawrzeć umowę z podmiotami niepublicznymi.

Argument jest taki, że nawet w sytuacji, w której doszłoby do likwidacji SPZOZ, co de lege lata nie jest przymusowe (wnioskodawca pisał o wymuszonej likwidacji) to i tak jest możliwość zagwarantowania świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Dodatkowo teraz ta regulacja mówi o tym, że można utworzyć nowy SPZOZ, co wytrąca argument wnioskodawcy, że w sytuacji, gdy zlikwidujemy w jakiejś gminie zakład publiczny, już nigdy nie będzie można go utworzyć.

Wskazuje się również na fakt, że ustawodawca kierował się efektywnym wykorzystaniem środków publicznych przy finansowaniu tego modelu opieki zdrowotnej. Nakaz pokrycia ujemnego wyniku, przekształcenia lub likwidacji ma na celu wymuszenie efektywnego gospodarowania. Ma on przyczynić do pełniejszego zaspokojenia potrzeb, zwłaszcza jeżeli jest kilka SPZOZ i któryś z nich ma ujemny wynik finansowy, jak też do lepszego wykorzystania środków publicznych i pełniejszego zaspokojenia potrzeb z zakresu opieki zdrowotnej.

W tym zakresie wnioskuje się o uznanie, że art. 60 w związku z art. 59 ust. 3 i 4 jest zgodny z art. 68 ust. 1–4 i art. 16 ust. 2 konstytucji, a także art. 59 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 68 ust. 2 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Pan poseł Robert Kropiwnicki chce zabrać głos. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Popieram stanowisko przygotowane przez BAS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu (0)

Stwierdzam, że przyjęliśmy stanowisko w sprawie o sygn. K 14/16.

Kolejna sprawa o sygn. K12/16. Przedstawia pan poseł Bartłomiej Wróblewski. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku skargi konstytucyjnej Grudziądzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z.o.o. Innymi słowy, jednego z TBS-ów, który kwestionuje konstytucyjność art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. W skardze kwestionuje się to, że ten przepis w sposób wyczerpujący określa przedmiot działalności TBS-ów.

Stan faktyczny, który legł u podstaw tej sprawy jest następujący. Grudziądzki TBS zakupił nieruchomość zabudowaną budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi z mieszkaniami na wynajem. Po kilku latach przedstawił najemcom lokali propozycję nabycia tych lokali na własność, a w sytuacji, kiedy nie było z ich strony zainteresowania sprzedał całą nieruchomość. Sprawa trafiła do sądu, bo transakcja została zaskarżona przez jednego z najemców lokali. Kiedy sąd uznał ważność umowy, strona odwołała się do sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny nie był pewien, co należy zrobić i zadał pytanie prawne Sądowi Najwyższemu. SN uznał, można powiedzieć, że wszystkie sądy i instancje uznały, że art. 27 ustawy ma charakter wyczerpujący i w związku z tym TBS nie może dokonywać czynności prawnych nie mieszczących się w tym katalogu. Towarzystwo uważa, że w takiej sytuacji naruszone jest jego prawo własności związane z tym budynkiem mieszkalnym. Jako sposób tego naruszenia wskazuje, że doszło do pominięcia ustawodawczego w związku z tym, że nieuregulowana została kwestia zbycia nieruchomości w takiej sytuacji, jaka miała miejsce.

Problem konstytucyjny polega na tym, czy w tym przypadku mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym czy z pominięciem ustawodawczym. Jeśli jest to zaniechanie ustawodawcze, to Trybunał Konstytucyjny nie ma kognicji do badania takich kwestii. Jeżeli jest to pominięcie ustawodawcze, to TK mógłby się sprawą zająć.

W tym przypadku istnieje poważna wątpliwość i można wrócić do stanowiska strony składającej skargę, dlatego że mamy do czynienia z sytuacją świadomego, założonego przez ustawodawcę ograniczenia zakresu działalności TBS w ściśle określonej sytuacji. Można powiedzieć, że ustawodawca świadomie zdecydował o tym, że działania gospodarcze związane z nieruchomościami, wszystkie poza wymienionymi, są niedopuszczalne dla TBS. W związku z tym trudno byłoby wskazywać, że doszło do pominięcia ustawodawczego, że został pominięty jakiś element zakładanej przez ustawodawcę konstrukcji. Taka sytuacja byłaby podstawą do przyjęcia, że mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym.

W konsekwencji należy przyjąć, że trzeba zgodzić się z propozycją sformułowaną w stanowisku i wnosić o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jednocześnie w stanowisku przygotowana została, z pewnej ostrożności procesowej, argumentacja na wypadek, gdyby jednak TK uznał, że doszło do pominięcia ustawodawczego i chciał zbadać meritum sprawy. Podstawową kwestią jest pytanie: Czy takie ograniczenie sformułowane w ustawie jest sprzeczne z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 konstytucji? Innymi słowy, czy doszło do konstytucyjnie nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności. Myślę, że możemy uznać, że wszystkie warunki z art. 31 ust. 3 konstytucji zostały spełnione, bo chodzi o to, że ograniczenia zostały podjęte ze względu na prawa i wolności innych podmiotów, w szczególności najemców w tym przypadku. Autor stanowiska powołuje się także na to, że celem mógł być porządek publiczny. Tak czy inaczej, jeden z tych dwóch celów można wskazać. Także przesłanki przydatności, niezbędności i proporcjonalności są spełnione. Należy uznać, że to ograniczenie, jeżeli przyjmiemy, że w ogóle możemy dokonywać takiej oceny, miało na celu utrzymanie zasad art. 31 ust. 3, co zostało spełnione.

Drugim zarzutem, który stawia TBS jest to, że przepis art. 27 ustawy jest nieprecyzyjny, a przez to narusza zasady przyzwoitej legislacji i art. 2 konstytucji. Jak wiemy, jest to zarzut, który jest stawiany każdej ustawie. Przy liberalnej interpretacji tego przepisu każda ustawa mogłaby być uznana za niezgodną z zasadami przyzwoitej legislacji. W tym przypadku wydaje się, że ten argument został przywołany po to, żeby wesprzeć główne stanowisko skarżącego. Trudno przyjąć, że, mimo takiej nieokreśloności, ten przepis nie może być właściwie zinterpretowany. Zwracam uwagę, że wszystkie sąd interpretowały ten przepis jednoznacznie.

W związku z tym, gdyby doszło do badania w tym zakresie przez TK, to także nasze stanowisko idzie w kierunku, aby uznać, że art. 27 ustawy o TBS-ach i niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego jest zgodny z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 2 oraz art. 2 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję panie pośle. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Są. Pan poseł Andrzej Matusiewicz, proszę bardzo.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Chcę zapytać pana posła o taką sytuację – ustawa o TBS przewiduje sprzedaż i wykup przez najemcę, natomiast nie przewiduje sprzedaży wbrew woli najemców. Nie ma w tej ustawie pozytywnego przepisu, który tak by stanowił. Mam pytanie: Czy pan wie, na jakiej podstawie notariusz, który to prowadził, się oparł? Jak doprowadził do takiej umowy sprzedaży, bo rozumiem, że była to forma aktu notarialnego?

Jaka jest skala takiego zjawiska? Czy coś o tym wiadomo? Czy inni państwo posłowie słyszeli o takich sytuacjach, żeby TBS-y sprzedawały innym podmiotom nieruchomości z lokalami mieszkalnymi najemców, wbrew ich woli. Czy sprzedaż nastąpiła na rzecz osoby fizycznej, czy tez innej osoby prawnej?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Wydaje się, że nie zostało to wprost napisane. Jest tylko mowa o sprzedaniu osobom trzecim, czyli raczej osobom – podmiotom prywatnym.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Jeżeli można panie przewodniczący. Sprzedaż została dokonana w formie aktu notarialnego a nabywcami były dwie osoby fizyczne.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje bardzo. Czy są inne uwagi? Nie ma. Przechodzimy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Jeżeli chodzi o omówienie spraw trybunalskich, to wyczerpaliśmy porządek posiedzenia.

Informuję, że w sekretariacie Komisji znajduje się do wglądu „Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego”.

Zamykam posiedzenie Komisji.